



**An den Grossen Rat**

**15.2000.03**

Gesundheits- und Sozialkommission  
Basel, 4. Mai 2017

Kommissionsbeschluss vom 4. Mai 2017

## **Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission**

zum

### **Bericht betreffend Kantonale Volksinitiative „Nachhaltige und faire Ernährung“**

Inhalt

<b>1. Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Vorgehen der Kommission</b> .....	<b>4</b>
<b>3. Kommissionsberatung</b> .....	<b>4</b>
3.1 Hearing mit dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU).....	4
3.2 Hearing mit der Delegation des Initiativkomitees.....	5
3.3 Erwägungen der Kommission .....	6
<b>4. Antrag der Kommission</b> .....	<b>8</b>
<b>Grossratsbeschluss</b> .....	<b>9</b>

## 1. Ausgangslage

Die von 3'085 Stimmberechtigten eingereichte formulierte Initiative „Nachhaltige und faire Ernährung“ ist am 8. Dezember 2015 zustande gekommen. Der Grosse Rat muss bis 8. Juni 2017 (ohne Gegenvorschlag, bis 8. Dezember 2017 mit Gegenvorschlag) über sie beschliessen, um sie dem Volk zur Abstimmung vorzulegen.

Die Volksinitiative will im kantonalen Umweltschutzgesetz ein neues Kapitel „Umweltbelastung durch die Ernährung“ einfügen und darin Bestimmungen festhalten, mit welcher der Kanton verschiedene Massnahmen zur Förderung einer vegetarischen und veganen Ernährung ergreift. Die Initiantinnen und Initianten wollen mit ihrer Initiative eine ökologische und sozialverträgliche Ernährung fördern. Die Massnahmen müssen bei Annahme der Initiative innert zwei Jahren umgesetzt sein.

Die Gesetzesänderung lautet gemäss Initiative wie folgt:

### *V. (neu) Umweltbelastungen durch die Ernährung*

#### *§ 19d Förderung der pflanzlichen Ernährung*

<sup>1</sup> *Der Kanton erstellt ein Leitbild zur Förderung einer vermehrt pflanzlichen Ernährung. Darin sind die Auswirkungen des Tierproduktekonsums auf das Klima, den Ressourcen- und Landverbrauch, die Gesundheit und das Tierwohl aufzuzeigen. Das Leitbild gibt Empfehlungen zur Senkung des Konsums von Tierprodukten und zur Erhöhung des Anteils vegetarischer und veganer Menüs ab.*

<sup>2</sup> *Der Kanton ergreift geeignete Massnahmen, um in den Verpflegungseinrichtungen öffentlich-rechtlicher Anstalten sowie weiterer Verwaltungsträger den Absatz vegetarischer und veganer Menüs zu fördern.*

<sup>3</sup> *Der Kanton schafft geeignete Anreize dafür, dass sich Köchinnen und Köche in der Zubereitung vegetarischer und veganer Gerichte weiterbilden und sorgt im Rahmen seiner Möglichkeiten dafür, dass Schülerinnen und Schüler sowie Hauswirtschaftslehrpersonen mit der Zubereitung vegetarischer und veganer Gerichte vertraut werden.*

<sup>4</sup> *Der Kanton weitet in den Verpflegungseinrichtungen öffentlich-rechtlicher Anstalten sowie weiterer Verwaltungsträger das vegetarische und vegane Ernährungsangebot aus und führt in Verpflegungseinrichtungen, die mehr als ein Menü zur Auswahl haben, zusätzlich ein tägliches veganes Menü ein.*

<sup>5</sup> *Der Kanton sorgt dafür, dass die Forderungen und Massnahmen gemäss Abs. 1 bis 4 spätestens zwei Jahre nach Annahme der Initiative verwirklicht sind.“*

Mit seinem Bericht Nr. 16.2000.02 beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Initiative „Nachhaltige und faire Ernährung“, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung vorzulegen.

Laut regierungsrätlichem Bericht steht im Vordergrund der Initiative die Ausweitung des Angebots an vegetarischen und veganen Menüs in öffentlich-rechtlichen Verpflegungseinrichtungen, während wesentliche Anliegen einer nachhaltigen Ernährung – nämlich Produktionsform, Regionalität, Saisonalität, Food Waste etc. – gar nicht erwähnt werden und zudem die Gesundheitsbehörden von einem gänzlichen Verzicht auf tierische Nahrung abraten. Die Regierung will im Sinne des kürzlich unterzeichneten „Milan Urban Food Policy Pact“ die bestehenden Aktivitäten weiterverfolgen, weiteren Handlungsbedarf eruieren und entsprechende Massnahmen entwickeln. Eine Ergänzung des kantonalen Umweltschutzgesetzes hält die Regierung dazu für nicht notwendig.

Für Details wird auf den Bericht 15.2000.02 verwiesen.

## 2. Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat hat den Bericht Nr. 15.2000.02 am 19. Oktober 2016 seiner Gesundheits- und Sozialkommission (GSK) überwiesen. Die damalige GSK entschied sich aus Kontinuitätsgründen wegen des anstehenden Legislaturwechsels dazu, das Geschäft erst in ihrer neuen Zusammensetzung zu behandeln. Die am 6. Februar 2017 gewählte GSK hat das Geschäft an drei Sitzungen behandelt. Seitens des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (zuständig aufgrund der verlangten Änderung am Umweltschutzgesetz) haben an der Beratung der Departementvorsteher und der stellvertretende Leiter des Amts für Umwelt und Energie teilgenommen. Das Initiativkomitee wurde ebenfalls zu einem Hearing eingeladen. Es liess sich von der nationalen Projektleiterin der Projektorganisation „Sentience Politics“ vertreten, die vergleichbare Initiativen in mehreren Schweizer Städten (Basel, Bern, Luzern, Zürich) lanciert hat. „Sentience Politics“ ist eine Projektorganisation der national und international tätigen „Stiftung für Effektiven Altruismus“.

## 3. Kommissionsberatung

### 3.1 Hearing mit dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU)

Das Departement erläuterte nochmals die Position der Regierung zu Inhalt und Anliegen der Initiative. Der Regierungsrat sieht in Ernährungsfragen ein wichtiges Handlungsfeld. Die Auswirkungen auf Gesundheit, Gesellschaft und Umwelt, die sich durch die Ernährung und dabei durch massiven Fleischkonsum ergäben, seien unbestritten. Die Initiative könne ihre selbst gesteckten Ziele allerdings nicht erreichen, da eine faire und gesunde Ernährung mehr beinhalte als das, auf was sie sich beziehe.

Im Kanton bestünden zahlreiche Projekte zum Thema Ernährung. Aktiv seien neben Erziehungsdepartement, Gesundheitsdepartement und dem Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt auch die Universität Basel und das Landwirtschaftliche Zentrum Ebenrain. Über diese Projekte würden verschiedenste Zielgruppen angesprochen, von Kindern über Jugendliche bis zu den Erwachsenen, aber insbesondere im Bildungsbereich (Schulen). Das Departement listete folgende Aktivitäten zuhanden der Kommission auf:

- „Fourchette verte – Ama terra“
- „Znüni Box“ – „Burzelbaum“
- Blog „Aufgeschmeckt“
- Zeitschrift Bâlance: „Essen mit Genuss – bewegen mit Freude“
- „Rüebli, Zimt & Co.“
- Veranstaltung „Gut, gesund und günstig essen“
- Jugendmagazin „EAT fit“
- Pausenkiosk
- Ebenrain: ErnährungPlus
- Volksschulen und Berufsbildung: Verpflegung Tagesstrukturen
- Uni Basel: nachhaltige Verpflegung

Ziel dieser Aktivitäten sei es, zu einer bewussten Ernährung mit einem massvollen Fleischkonsum anzuregen. Ernährungsumstellungen sollten durch bessere Informationen und Sensibilisierung erfolgen, Zwang helfe nichts, sondern bewirke vielmehr Abwehrreflexe, die Eigenverantwortung stehe im Vordergrund. Zentral für den Kanton sei der „Milan Urban Food Policy Pact“, durch den verschiedenste Aktivitäten gebündelt und auch Akteure ausserhalb des Kantonsapparats einbezogen werden sollten. Basel stehe dabei im Austausch mit anderen Städten und deren Erfahrungen.

Gegenüber den Forderungen der Initiative erklärte das Departement:

- Mit dem Milan Urban Food Policy Pact sei ein Leitbild zur umfassenden Betrachtung des lokalen Ernährungssystems vorhanden. Nachhaltige und faire Ernährung sei mehr als

verminderter Fleischkonsum. Der Kanton habe eine Bestandsaufnahme gemacht und die Handlungsfelder identifiziert.

- Die Zielgruppe für das von der Initiative verlangte Angebot an veganer, also rein pflanzlicher Nahrung sei sehr klein, weshalb sie dessen Ausweitung nicht ins Auge fasse. Die Wahlmöglichkeit zwischen fleischlicher und vegetarischer Ernährung sei in den öffentlichen Kantinen und Mensabetrieben bereits Standard.
- Die Weiterbildung des gastronomischen Personals geschehe nach den Vorgaben des Bundes, Angebote zur Weiterbildung bestünden bereits in genügender Zahl: Wer sich entsprechend weiterbilden wolle, könne dies. Basel-Stadt sei in Ernährungsfragen bereits sehr stark engagiert.

Das Departement hielt weiter fest: Im Zentrum der kantonalen Anstrengungen stehe nicht ein veganes Ernährungsziel, sondern die gesunde und ausgewogene sowie umweltfreundliche Nahrungsproduktion und Ernährung mit massvollem Fleischkonsum. Dies umfasse auch Aspekte wie die Transportwege, welche Nahrungsmittel zurücklegten, bis sie bei den Verbrauchern angekommen seien. Für dieses ganze Spektrum sei der Milan Urban Food Policy Pact eine gute Basis. Negative Auswirkungen bestimmter Ernährungsformen gingen über das rein Lokale hinaus. Eine Ergänzung des kantonalen Umweltschutzgesetzes in der von der Initiative vorgeschlagenen Form, so das Departement abschliessend, sei nicht sinnvoll.

### **3.2 Hearing mit der Delegation des Initiativkomitees**

Die Vertretung des Initiativkomitees führte aus, dass die Trägerschaft Sentience Politics sich die Aufgabe gestellt habe, unterpriorisierte Probleme der Gesellschaft und Umwelt zu identifizieren und mittels wissenschaftlicher und politischer Aktivitäten anzugehen.

Ein massiv unterschätztes Problem sei die Ernährung, die rund ein Drittel der schweizerischen Umweltbelastung verursache und davon wiederum rund 80 Prozent durch die Nutztierhaltung. Diese Belastungen seien enorm, sie entsprächen denen, die der Verkehr mit sich bringe. Während dort aber erhebliche Anstrengungen unternommen würden, die Belastungen zu reduzieren, bleibe der Bereich Ernährung trotz seines riesigen Potentials unangetastet. Nötig sei die Reduktion des Fleischkonsums angesichts der daraus resultierenden positiven Auswirkungen auf die Landwirtschaft, darunter die Existenzbedingungen der Nutztiere. Die Initiative habe nicht ein Verbot naturnaher, heimischer Tierhaltung im Blick, sondern die vielfältigen negativen Folgen der Massentierhaltung. Der massive Fleischkonsum resultiere daraus, dass dieses Nahrungsmittel, das früher ein selten konsumiertes Luxusprodukt gewesen sei, durch eine grossindustrielle Produktion verschleudert werde. Eine gesamtschweizerische Initiative zur Massentierhaltung sei für 2018 geplant. International gesehen hätten Änderungen in den Ernährungsgewohnheiten auch eine bedeutende soziale Komponente, indem sie sich positiv auf die Arbeitsbedingungen und die Landverteilung bei den grossen Sojaproduzenten wie Brasilien auswirkten.

Als wesentliches Element, um eine Umstellung zu erreichen, verstehe die Trägerschaft der Initiative das sogenannte „Nudging“ (engl. für „anstupsen“), d.h. die Verschiebung von Anreizen, hier die Erweiterung der vegetarischen bzw. veganen Wahlmöglichkeiten in der Ernährung. Wenn ein grösseres Angebot an nicht-fleischlicher Ernährung in Kantinen oder Mensabetrieben angeboten werde, führe dies dazu, dieses auch vermehrt zu nutzen. Genau dies wolle die Initiative erreichen, und sie schaffe also keine Zwänge und setze keine Verbote. Wie die Behörden die Wahlfreiheit erweitern, bleibe ihnen freigestellt. Im Sinne des Umsetzungsspielraums für dieses Nudging seien die gesetzlichen Formulierungen der Initiative sehr offen gehalten.

Zu den Aussagen des Ratschlages erhielt die Kommission die Auskunft, dass zwar gute Ansätze aufgezeigt würden. Er gebe jedoch die in solchen Fällen stets wiederkehrende Auskunft, dass bereits genug getan würde. Dies sei aber nicht der Fall, wenn die pflanzliche Ernährung nicht

gezielt gefördert werde. Im Zusammenhang mit der CO<sub>2</sub>-Belastung durch die Viehwirtschaft und Fleischkonsumation seien Ziele wie „regionale Ernährung“ völlig vernachlässigbar. Sie bewirkten im Grossen und Ganzen nichts. Die bisherigen Massnahmen hätten wenig erreicht, es brauche eine Verstärkung dabei, das Bewusstsein für die Ernährung bilden. Da, wo erweiterte Angebote eingeführt worden seien, würden diese auch tatsächlich vermehrt genutzt.

Der Kommission stellte sich die Frage, warum kein Mitglied des baselstädtischen Initiativkomitees zum Hearing delegiert wurde. Die Vertretung des Initiativkomitees erklärte, dass das Komitee immer noch aktiv sei. Dieses habe die Projektleiterin von „Sentience Politics“ aufgrund ihrer fundierten Kenntnisse als seine Vertretung bestimmt.

### **3.3 Erwägungen der Kommission**

Die Kommission unterstützt mehrheitlich die Ausführungen des Ratschlags und den Antrag der Regierung, eine Minderheit sprach sich, die grundsätzlichen Anliegen der Initiative aufnehmend, für einen Gegenvorschlag aus.

#### **Kommissionsmehrheit**

Die Kommissionsmehrheit ist überzeugt davon, dass das Wissen über Nahrungsmittel und Ernährung sehr wichtig ist. Die Kommissionsmehrheit lehnt die Initiative aber wie die Regierung ab. Die Initiative vermischt auf problematische Weise sehr unterschiedliche Tatsachen und Themen wie gesunde Ernährung, Tier- und Umweltschutz oder soziale Fairness (Abs. 1 des vorgeschlagenen § 19d). So ist nicht jedes gesunde Nahrungsmittel – abhängig von Produktionsmethoden und Vertriebsmethoden sowie Transportwegen bis zu den Endverbrauchern – gleichzeitig auch ein umweltschonendes. Die Initiative will ein Bündel an Problemen gleichzeitig angehen, ohne dass dies ausdifferenziert wird.

Veganismus ist ernährungstechnisch gesehen eine Diät. Die Propagierung rein pflanzlicher Ernährung ist nicht unumstritten. Von medizinischer Seite wird auf die Gefahr von Fehl- und Mangelernährung aufmerksam gemacht, für Kinder unter sieben Jahren ist Veganismus aufgrund von Entwicklungsstörungen sogar kontraindiziert. Ob ein blosses Nudging erfolgreich sein kann, bleibt angesichts der üblichen Bevorzugung fleischhaltiger Gerichte dahingestellt. Der Gesetzesauftrag könnte dann zu nachdrücklicheren Massnahmen zwingen. Bei der Bevölkerung könne eine Angebotspolitik, welche die Fleischkonsumation aktiv beschränke, respektive den Absatz der veganen und vegetarischen Menüs steigern solle (Abs. 2 und Abs. 4), zu Gegenreaktionen führen. Die Fleischkonsumation ist in den Ernährungsgewohnheiten einer grossen Bevölkerungsmehrheit und zudem je nach familiärem oder kulturellem Hintergrund tief verankert. Würde das fleischhaltige Angebot an den bisherigen Kantinen und Mensabetrieben verknappt oder verteuert, würden andere Bezugsmöglichkeiten gesucht.

Eine liberale politische Grundhaltung steht im Gegensatz dazu, dass der Staat sich in einen höchst privaten Bereich wie der Ernährungsweise einmischt. Im vorliegenden Fall will eine gesellschaftliche Gruppierung mittels Staat unterschwellig steuern. Der Staat setzt sich damit dem Vorwurf aus, die Bevölkerung zu bevormunden und einer künftigen Verbotspolitik Vorschub zu leisten. Es wäre enorm fragwürdig, eine Ernährungsweise (Veganismus) im Gesetz zu implementieren, die von gerade einem Prozent der Bevölkerung gepflegt wird. Die von der Initiative angesprochenen Probleme erfordern eine Gesamtbetrachtung im Rahmen der Landwirtschaftspolitik und dürfen nicht Teil einer kantonalen Erziehungspolitik an der Bevölkerung sein. Die Kommissionsmehrheit unterstützt den Wunsch der Initiantinnen und Initianten, der Massentierhaltung Einhalt zu gebieten, dies ist jedoch nicht Teil der Initiative.

Kritisch beurteilt die Kommissionsmehrheit, dass die Initiative keinen konkreten Bezug zu Basel-Stadt hat. Auch hat sich das Initiativkomitee von der gesamtschweizerischen Projektorganisation vertreten lassen. Die Kommissionsmehrheit nimmt eine gewisse Intransparenz bei der

Trägerschaft und ihrem Vorgehen wahr. Eine gesamtschweizerisch lancierte Initiative, wie sie bei der Massentierhaltung angekündigt wurde, würde dem Anliegen und dessen Trägerstrukturen besser entsprechen.

Schliesslich ist es der Kommissionsmehrheit ein Anliegen zu unterstreichen, dass der Kanton bereits Massnahmen für die Sensibilisierung im Ernährungsbereich unternommen hat. Dort ist aber nebst der Umweltverträglichkeit auch die Gesundheit ein wichtiges Thema. Zudem ist mit der Unterzeichnung des Milan Urban Food Policy Pact bereits ein Leitbild vorhanden.

Die Kommissionsmehrheit kommt zusammenfassend zum Schluss, dass

- einige berechnigte Forderungen der Initiantinnen und Initianten bereits vom Kanton umgesetzt werden,
- die bestehenden kantonalen Massnahmen (auf jene die Initiative gar nicht eingeht) genügen,
- mit der Initiative der falsche Ansatz gewählt wurde
- und kein Gesetz für die Implementierung des Veganismus/Vegetarismus geschaffen werden soll.

### **Kommissionsminderheit**

Die Kommissionsminderheit zeigt sich überzeugt von den grundsätzlichen Anliegen der Initiative. Für sie steht insbesondere die Umweltbelastung durch Nahrungsmittelproduktion und Ernährungsweisen im Vordergrund. Diese muss angegangen werden. Der massive Fleischkonsum und die damit verbundene Massentierhaltung sind letztlich eine Konsequenz davon, dass die Gesellschaft sich demokratisiert und dabei früher privilegierte Ernährungsgewohnheiten allgemein übernommen hat. Um auf die damit verbundenen Probleme zu reagieren, verfolgt der Initiativtext einen liberalen Ansatz, indem er auf Verbote verzichtet und in Richtung der grösseren Wahlfreiheit arbeitet. Qualität und Quantität des öffentlichen Angebots an fleischloser Nahrung hat einen direkten Einfluss auf das Ernährungsverhalten.

Die Kommissionsminderheit beantragte die Rückweisung des Ratschlags an den Regierungsrat mit dem Auftrag, einen Gegenentwurf auszuarbeiten, der die Förderung umweltgerechter Ernährung ins Zentrum rückt.

### **Beschluss**

Die Kommission beschloss mit 5 Stimmen Antrag auf Zustimmung zur Beschlussvorlage des Ratschlags bei 3 Stimmen für Antrag auf Rückweisung an die Regierung zwecks Ausarbeitung eines Gegenvorschlags (Ziel: Förderung umweltgerechter Ernährung) und 1 Enthaltung.

Übereinstimmend hat sich die Gesamtkommission dafür ausgesprochen, dass die kantonale Tätigkeit im Rahmen des erwähnten Milano Urban Food Policy Pact für sie ein Thema bleibt. Sie will sich weiterhin von den Departementen zu dieser Vereinbarung und deren Umfeld informieren lassen. Sie erwartet, in zwei Jahren von den Departementen informiert zu werden.

#### **4. Antrag der Kommission**

Gestützt auf die Ausführungen des Berichts beantragt die Gesundheits- und Sozialkommission dem Grossen Rat, dem nachstehenden Grossratsbeschluss zuzustimmen.

Die Gesundheits- und Sozialkommission hat diesen Bericht am 4. Mai 2017 einstimmig genehmigt und Sarah Wyss (Kommissionspräsidentin) zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Gesundheits- und Sozialkommission

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'SW' followed by a horizontal line extending to the right.

Sarah Wyss, Präsidentin

#### **Beilage**

Grossratsbeschluss



## **Grossratsbeschluss**

### **Kantonale Volksinitiative „Nachhaltige und faire Ernährung“**

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 15.2000.02 vom 20. September 2016 und in den Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission Nr. 15.2000.03 vom 4. Mai 2017, beschliesst:

I.

Die mit 3'085 Unterschriften zustande gekommene formulierte Volksinitiative „Nachhaltige und faire Ernährung“ ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung vorzulegen.

II.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.